



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLITICA**

**TESIS DE LICENCIATURA**

**TÍTULO:**

***“JUICIO POLÍTICO Y ESCUDO LEGISLATIVO. EL CASO DEL EX JEFE DE  
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, ANÍBAL IBARRA”***

**ALUMNO: JUAN PABLO ARENAZA**

**TUTORES: DIEGO DIEGUEZ ONTIVEROS**

**ANDREA COLOTTA**

**E-MAIL: JUANPABLO@ARENAZA.COM**

**FECHA DE ENTREGA: OCTUBRE DE 2016**

## INDICE

Introducción.....	3
1. PARTE PRIMERA: MARCO TEÓRICO .....	7
1.1. El Presidencialismo en América Latina.....	7
1.1.1. Los partidos como factor de control parlamentario.....	12
1.2. Presidente y Congreso en la Argentina.....	19
1.2.1. El sistema de partidos.....	27
2. PARTE SEGUNDA: EL CASO DE LA DESTITUCION DE ANIBAL IBARRA.....	38
2.1. La modalidad argentina del juicio político.....	38
2.2. El juicio político a Aníbal Ibarra.....	45
2.2.1. La destitución de Ibarra.....	48
Conclusión.....	53
Bibliografía.....	58
Otras fuentes.....	62
Anexo.....	63



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Introducción

Esta tesis analiza el juicio político contra el ex Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Aníbal Ibarra, por la tragedia del incendio del local bailable “República de Cromañón” el 30 de diciembre de 2004, a partir de la literatura politológica sobre juicio político en América Latina. Al respecto, lo primero que hay que señalar es que el interés por este fenómeno en el campo de la ciencia política y, en particular, en la política comparada, ha sido más bien escaso, y solo adquirió un cierto auge recién en esta última década.

¿Por qué entonces este auge del juicio político? Una clave de respuesta a esta pregunta la ofrece Pérez Liñan, el cual señala que, a partir de la década de 1980, al desaparecer los golpes de Estado perpetrados por militares, la movilización de los sectores populares y de la clase media se convirtió en la principal fuerza capaz de derrotar gobiernos corruptos e impopulares. Justamente, en algunos casos, el juicio político viene a coronar (o impedir) que este proceso se concrete.

Lo afirmado anteriormente no significa, de todas maneras, que el juicio político deba considerárselo un factor de crisis de los regímenes democráticos latinoamericanos. Más bien aquél opera como un factor de crisis de los *gobiernos*<sup>1</sup>, o más exactamente de crisis presidenciales (no de régimen). Esto significa que *“en el lapso de unos pocos años las crisis políticas sin quiebre del régimen se han convertido en un acontecimiento común en la política de América Latina y el juicio político presidencial se ha convertido en la principal expresión constitucional de esta tendencia (Pérez Liñan 2009: 321)”*.

Vale la pena resaltar que el juicio político no solo afecta la permanencia en el cargo de los presidentes latinoamericanos, sino que también es un fenómeno que de algún modo u otro viene afectando a un número importante (aún no estimado) de gobernadores, alcaldes, intendentes, etc. de la región. En otras palabras, vale la pena resaltar que los procesos de juicio político afectan la política del ámbito subnacional. De aquí que esta investigación procure echar algo de luz en este ámbito específico, tomando en consideración el caso de la destitución de Aníbal Ibarra en la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> Cursiva son mías.

Ahora bien, al poner el foco en el ámbito subnacional, es decir en organizaciones e instituciones políticas locales, aparece un factor que, en teoría, no debería operar a nivel nacional, como es la relación jerárquica entre los niveles de gobierno. En tal sentido, aún cuando carecemos de investigaciones que nos permitan formular generalizaciones teóricas, se podría hipotetizar que todo proceso de juicio político a nivel local no deja de estar condicionado al accionar del gobierno nacional que, frente a una determinada coyuntura local políticamente adversa, podría apelar a la vía expeditiva de la intervención federal para destituir al gobernador<sup>2</sup>. Es decir, para ser más exacto, el fantasma de la intervención federal decidida por el Poder Ejecutivo Nacional podría convertirse en un poderoso disuasivo de cara a futuras crisis políticas provinciales y locales cuyo desenlace podría afectar negativamente al Presidente de la Nación. Remitiéndonos al caso argentino, durante el siglo XX, no han sido pocos los casos de presidentes constitucionales que decidieron apelar a la intervención federal por razones y circunstancias que aquí no se analizarán, para destituir gobernadores y demás autoridades conflictivas. Un caso emblemático fue el Presidente Hipólito Yrigoyen (Mustapic, 1984).

Por otra parte, si bien los presidentes constitucionales argentinos apelaron a la intervención federal en diversas circunstancias y coyunturas, no es menos cierto que recientemente, de acuerdo a los datos que disponemos, tuvieron lugar en algunas provincias procesos de juicio político que, en algunos casos, terminaron con la destitución del gobernador. Tal fue el caso del gobernador Ángel Maza (La Rioja), destituido el 13 de abril de 2007; el gobernador Jorge Colazo (Tierra del Fuego), destituido el 2 de diciembre de 2005; el gobernador Jorge Alberto Escobar (San Juan), destituido el 17 de diciembre de 1992 (y restituido por orden de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 29 de diciembre de 1994); el gobernador Alfredo Avelín (San Juan), destituido el 24 de septiembre de 2002; el gobernador Pedro Brillard Poccarré (Corrientes), destituido el 4 de diciembre de 1999; y el gobernador Ricardo del Val (Santa Cruz), destituido el 6 de julio de 1990.

Por último, no es menos importante destacar que el juicio político, tal como está formulado en nuestra Constitución Nacional (véase la página 11 de esta tesis), constituye el

---

<sup>2</sup> También es posible que algún poder del Estado Nacional intervenga en un poder local, como por ejemplo lo hizo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Provincia de San Juan en diciembre de 1994 restituyendo un gobernador en el cargo (véase al respecto la cita número 3).

procedimiento constitucional previsto no solo para la destitución del presidente o un gobernador, sino que además a otras categorías de funcionarios y magistrados, como ser el Vicepresidente de la Nación, los ministros nacionales y los jueces. De estas categorías, quizá, la más importante a los efectos de nuestra hipótesis, es la destitución por esta vía de los ministros del presidente, la cual, en determinados contextos de crisis políticas, podría convertirse en un poderoso instrumento en manos del Congreso Nacional para condicionar, cuando no bloquear, el accionar del Poder Ejecutivo. En última instancia, si el juicio político termina convirtiéndose en un recurso de uso frecuente, no estaríamos acaso en una suerte de parlamentarismo de facto, entendiendo por esto último un régimen político por el cual el parlamento tiene la prerrogativa de formar y disolver el gobierno (Sartori, 1994). No sería muy aventurado plantear de cara al futuro un fenómeno de este tipo que termine empujando algunas democracias de la región a empezar a transitar el camino que alguna vez recorrieron algunos países europeos en el siglo XVIII y XIX.

Así y todo, insistimos que estas cuestiones que señalamos en los párrafos anteriores forman parte de nuestras hipótesis que esperamos que sean abordados por futuras investigaciones empíricas que permitan establecer la verdadera magnitud y complejidad del proceso del juicio político. Aquí nos limitaremos a analizar el fenómeno del juicio político desde una lógica comparativa, aplicándolo al caso particular de la destitución de Aníbal Ibarra.

Esta investigación parte de ciertas inquietudes teóricas acerca de los sistemas presidencialistas en América Latina (y en especial en la Argentina), en lo relativo a la cuestión del funcionamiento de los Congresos en contextos de crisis políticas. En virtud de ello, se ha decidido llevar a cabo una investigación descriptiva que dé cuenta del proceso del juicio político en los sistemas presidencialistas y, en particular, del caso de la destitución de Aníbal Ibarra en la Ciudad de Buenos Aires. El abordaje de este último hecho se basa en el análisis de actas parlamentarias de la Legislatura de la Ciudad y en otras fuentes documentales.

Por otra parte, es importante subrayar que el tema del juicio político en América Latina ha sido escasamente estudiado por la ciencia política, y por lo tanto, existe poco material teórico disponible. Por ello esta tesis representa un esfuerzo de exploración

cualitativa sobre el tema, lo que permite abrir nuevos caminos para ulteriores profundizaciones y desarrollos empíricos y teóricos.

Dicho lo anterior, en cuanto se refiere a la primera parte de esta tesis, en ella se realiza un examen crítico de los principales aportes de la política comparada sobre presidencialismo en América Latina, focalizando el análisis en la relación Ejecutivo-Legislativo. Luego, se hacen algunas consideraciones teóricas acerca de los partidos políticos, haciendo especial énfasis en los factores de la evolución de aquéllos en América Latina y su conexión con el control parlamentario. Seguidamente, se pasará a examinar el complejo de variables institucionales y político partidarias que inciden en la estabilidad del cargo del presidente.

En breve, en la primera parte de la tesis se examinan las variables y factores políticos e institucionales en las cuales descansa la estabilidad del cargo presidencial y, en este sentido, entendemos que no se puede dar por descontada la estabilidad de los presidentes en el cargo. Depende en realidad del contexto institucional y del sistema partidario, las mayorías parlamentarias y demás factores que son el tema de la primera parte.

En la segunda parte el foco de la atención estará puesto en la destitución de Aníbal Ibarra, y para ello se tomará como referencia el estudio comparativo de Pérez Liñan (2009), la primera obra que aborda de modo integral el juicio político en el contexto de las democracias presidencialistas latinoamericanas. La aplicación del marco analítico de esta obra al caso argentino presenta algunos problemas metodológicos, ya que no se tiene registro histórico de un juicio político a un presidente argentino. No obstante ello, paradójicamente, desde 1983 en adelante el presidencialismo argentino se caracterizó por crisis que terminaron en renuncias anticipadas de los presidentes, como se tendrá oportunidad de explicar.

Es debido a esta última circunstancia que esta investigación se concentra en el juicio político del ex Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, el primero en llevarse a cabo en la Ciudad de Buenos Aires desde que introdujo la elección directa del Intendente a partir de la reforma de la Constitucional Nacional en 1994.

## 1. PARTE PRIMERA: MARCO TEÓRICO

### 1.1. El Presidencialismo en América Latina

Sin temor a exagerar, se puede afirmar que América Latina puede ser considerada la patria del presidencialismo, al ser la región del mundo en el que se extendió este modelo institucional de gobierno nacido en Estados Unidos a fines del siglo XVIII.<sup>3</sup> Si bien es cierto que en cada país se presenta una dinámica propia de presidencialismo que encierra aspectos propios del orden cultural, institucional y político, como tipo ideal se distingue del parlamentarismo por la elección directa del Jefe de Estado (Presidente de la Nación), la ausencia del voto de confianza y el carácter jerárquico del presidente en relación con sus ministros y colaboradores (Sartori 1994).

El primer atributo significa que la elección del presidente (a veces mediada por un colegio electoral) acontece de modo separado del Congreso, en donde los legisladores (diputados y senadores) pueden ser elegidos en forma concurrente o no con la del presidente. Ahora bien, hay que tener en cuenta que países como Irlanda, Austria e Islandia, entre otros, eligen también presidentes y, sin embargo, suelen estar clasificados como democracias parlamentarias (Sartori 1994).

Esta última cuestión lleva a evaluar un segundo atributo: la ausencia del voto de confianza, por medio del cual el jefe del ejecutivo puede disolver el Legislativo (como sucede típicamente en Francia de la Quinta República); o bien, a la inversa, que el Legislativo pueda hacer dimitir al Primer Ministro a través de un voto de censura (no confianza), como sucede en los parlamentarismos. En el presidencialismo no acontece nada de ello ya que tanto el Ejecutivo como el Legislativo se rigen por la lógica de mandatos fijos y, por ende, ninguno puede acotar el mandato del otro.

---

<sup>3</sup> La primera aclaración que debe hacerse es que en América Latina, hasta el momento, ningún país adoptó el modelo institucional de parlamentarismo, el cual predomina en Europa continental, el Reino Unido, los países del Commonwealth, y demás regiones del mundo. Por otra parte, por razones de síntesis, tampoco se analizan los regímenes semipresidencialistas, lo que no significa desconocer que algunos países de la región –entre ellos, Argentina– hayan llevado a cabo reformas constitucionales que en algún modo los acerca al semipresidencialismo.



El tercer atributo radica en el hecho que en el presidencialismo, el presidente es la verdadera y propia cabeza del gobierno, pudiendo hacer uso de sus prerrogativas para designar y destituir a sus ministros, secretarios y demás colaboradores. En cambio, en los parlamentarismos, con la excepción del Reino Unido, los gabinetes de ministros (Primer Ministro y demás ministros) se compone de miembros del Legislativo y, en consecuencia, su estabilidad depende del apoyo parlamentario. No así en el presidencialismo, en donde rige la sacrosanta regla de la incompatibilidad de cargos, lo que implica que el legislador que pretenda asumir un cargo en el Ejecutivo (o en otro ámbito institucional, como ser un gobierno local) debe renunciar a su banca.

Lo explicado en el párrafo lleva a evaluar las implicancias del control legislativo en el sistema de poderes en el presidencialismo. Aquí es importante analizar brevemente el sistema político de Estados Unidos, estudiado por Duverger (1987) en el capítulo 5 en relación al tema de la división de poderes. El estudioso francés observa que el control del legislativo en ese país está vinculado a la particular estructura de los partidos federales en los cuales el presidente suele servirse de maniobras de división y disociación a los efectos de obtener acuerdos legislativos al interior del Congreso.<sup>4</sup>

El caso norteamericano contrasta con el británico, en el cual, en este último, el gabinete de gobierno reproduce con cierta exactitud la estructura de liderazgo del partido vencedor, lo que le permite al Primer Ministro -el jefe del partido- disponer eficazmente del arma de la disolución, tanto para ser usada contra la oposición, como contra sus propios parlamentarios rebeldes. Así entonces, a diferencia del sistema presidencialista, aquí opera una fusión de poderes entre el legislativo y el gobierno.

Epstein (1980), en su estudio clásico sobre los partidos de Estados Unidos, observa que, mientras en el caso de las democracias parlamentarias el gobierno depende de la cohesión y disciplina de los partidos legislativos. A respecto señala que:

---

<sup>4</sup> Es importante insistir que la división de poderes en Estados Unidos, tal como fue concebida por los fundadores, estaba dirigida no solo a garantizar la independencia del Ejecutivo del Legislativo —siendo el aspecto más explícito— sino que implícitamente buscaba suprimir los efectos ‘totalitarios’ de los partidos sobre las instituciones. Por otro lado, tal como se desprende del análisis de Duverger, el presidencialismo de Estados Unidos, no está menos vinculado al carácter bi o multi-partidario del sistema de partidos, y más bien al carácter débil y descentralizado de los partidos políticos, en el cual la presencia de organizaciones fuertes y centralizadas comporta un suerte de antídoto al carácter personal de la presidencia.



...la separación de poderes no requiere que los partidos legislativos asuma el rol de gobierno colectivo que tienen en los gobiernos parlamentarios. La autoridad del Ejecutivo, encarnada en un presidente electo, goza estabilidad del cargo sin la necesidad de contar con una mayoría legislativa regular que los apoye. Desde ya que el deseará, en el sentido literal, de gozar la estabilidad de su cargo contando con algo así que se denomine una mayoría, más allá que no necesite ejercitar muchos de los poderes de políticas públicas que dicha mayoría favorece (Epstein 1980: 340).<sup>5</sup>

En Estados Unidos, por lo tanto, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo descansa, como surge de la cita anterior, en el carácter indisciplinado de las mayorías legislativas, lo que permite al presidente negociar con los legisladores aprovechando la fuerte impronta sectorial de las políticas públicas emanadas del Congreso. Además, hay que considerar la presencia de un poderoso sistema de comités descentralizados que ofrece una estructura de oportunidad a los legisladores, que les posibilita un cierto grado de autonomía frente al Ejecutivo (el tema se retomará más abajo).

En los sistemas presidencialistas de América Latina, el apoyo parlamentario al presidente no se da en las mismas condiciones que en Estados Unidos. Esto se debe, según Linz (1988), entre otras cuestiones, al fenómeno de la acumulación de poder por parte del Ejecutivo en desmedro del Legislativo, erosionando el sistema de contrapesos y, por extensión, la fortaleza del sistema de partidos.

Estas tesis algo pesimistas de los autores antes explicados fueron revisadas en los '90 por estudiosos norteamericanos como Shugart & Carey (1995), Mainwaring & Shugart (2002) y Morgenstern & Nacif (2002), entre otros.

Los primeros, Shugart & Carey (1995), advierten que un sistema presidencial, a diferencia de un sistema parlamentario, está en mejores condiciones de resolver el típico *trade-off* entre el principio de la eficacia y el principio de la representatividad. El primero se refiere a la disponibilidad de una opción clara de gobierno, mientras el segundo hace referencia a la necesidad de representar la mayor cantidad de intereses en una asamblea. Por lo tanto, en el parlamentarismo, por ser solo un órgano que se elige —el parlamento— no se pueden satisfacer ambos principios a la vez; no así con el presidencialismo, el cual descansa en el dualismo de ambos poderes (Duverger 1987).

---

<sup>5</sup> Traducción propia.